

Analyse

18. maj 2021

Studerende fra andre EU-lande er gode for de offentlige finanser

Af Christian Lund Sørensen, Kristian Binderup Jørgensen, Kristian Ebdrup og Amanda Egelund-Müller

Set over et livsforløb, bidrager udlændinge fra andre EU-lande, der kommer til Danmark for at studere på en videregående uddannelse, positivt til de offentlige finanser. Regeringens drøftelser om en yderligere reduktion i antallet af engelsksprogede uddannelsespladser er et upræcist værktøj til at nedbringe SU-udgifterne til udenlandske studerende og man risikerer, at det samlet set har negative konsekvenser for de offentlige finanser.

Kontakt

Økonom
Christian Lund Sørensen
Tlf. 2227 6848
E-mail cls@kraka.dk

Ledende økonom
Kristian Binderup Jørgensen
Tlf. 3140 8705
E-mail kbj@kraka.dk

Sammenfatning

Markant stigning i SU-udgifter til studerende fra andre EU-lande, ...

SU-udgifterne til vestlige indvandrere er mere end firedoblet inden for de seneste 10 år. Udviklingen har vakt bekymring blandt politikere, da der er risiko for, at udenlandske studerende tager til Danmark, optager en studieplads og modtager SU, for derefter at vende tilbage til hjemlandet efter endte studier. For at begrænse tilgangen af udenlandske studerende har politikerne reduceret antallet af engelsksprogede uddannelser og lavet et loft for de samlede udgifter. Da tiltagene endnu ikke har haft den ønskede effekt på SU-udgifterne, har regeringen indkaldt til forhandlinger om yderligere begrænsninger.¹

... men udgifter til SU viser ikke det fulde billede

Ved et ensidigt fokus på SU-udgifter risikerer man dog at glemme, at en betydelig del af de europæiske studerende bliver boende og får arbejde i Danmark, efter de har færdiggjort deres uddannelse. De bidrager dermed til det danske samfund gennem skattebetalinger. I denne analyse ser vi på det samlede bidrag fra studerende fra andre EU-lande. Vi tager således både højde for offentlige indtægter, herunder indkomstskat, moms og afgiftsbetalinger, og offentlige udgifter, herunder uddannelsesomkostninger og udgifter til SU og vi ser på de studerendes bidrag over et livsforløb.

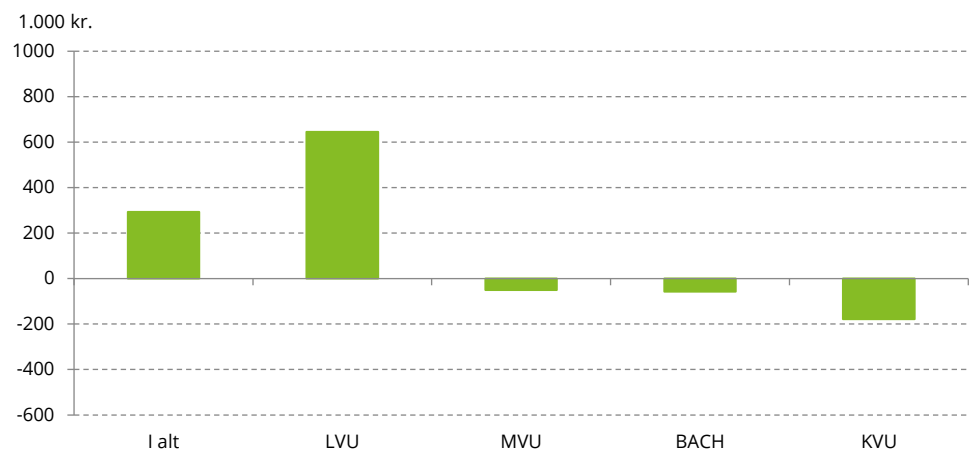
Studerende fra EU bidrager med 300.000 kr. over et livsforløb

Vi viser, at studerende fra andre EU-lande samlet set bidrager positivt til de offentlige finanser i Danmark. Konkret bidrager studerende fra andre EU-lande i gennemsnit med knap 300.000 kr. til de offentlige finanser set over et helt livsforløb, jf. Figur 1. Fordelt på uddannelses typer er bidraget højest for studerende fra lange videregående uddannelser - ca. 650.000 i gennemsnit - mens det er negativt for de øvrige typer af uddannelse.

Reduktion af uddannelsespladser kan skade offentlige finanser

En yderligere ikke-fokuseret reduktion i antallet af engelsksprogede uddannelsespladser risikerer at påvirke de offentlige finanser negativt, da man ikke kan tildele uddannelsespladserne efter, hvorvidt en person har tænkt sig at blive i Danmark efter endt uddannelse. Man risikerer dermed, at studerende, som ville været blevet i Danmark efter færdiggørelse af deres uddannelse, ikke kan få plads og vælger at studere i et andet land. Som alternativ kunne man omlægge SU'en på kandidatuddannelserne til et lån, som kunne eftergives i takt med, at man opnår beskæftigelse i Danmark, fx kunne gælden helt eftergives efter 5 års beskæftigelse efter endt uddannelse.

Figur 1 Akkumuleret nettobidrag fra udenlandske studerende fordelt på uddannelsesniveau



Anm.: Figuren viser det gennemsnitlige tilbagediskonterede nettobidrag for europæiske studerende over hele deres ophold i Danmark, opdelt på uddannelsesniveau. Beløbene er opgjort i 2021-priser. LVU angiver lange videregående uddannelser, MVU angiver professionsbacheloruddannelser, BACH angiver bacheloruddannelser og KVVU angiver korte videregående uddannelser.

Kilde: Danmarks Statistiks registre, Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018), Finansministeriet (2018a) og egne beregninger.

¹ Se <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2020/regeringen-efter-ny-su-prognose-indgreb-nodvendigt-for-at-begraense-su-udgifter-til-eu-studerende>.

1. Stigende SU-udgifter bekymrer politikkerne

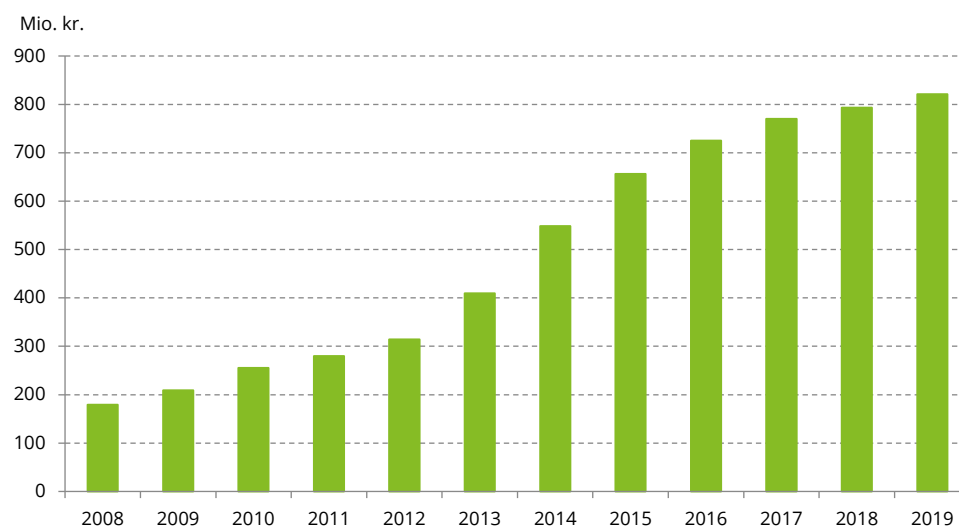
Det er attraktivt for EU-borgere at studere i Danmark

EU-borgere har fri adgang til videregående uddannelser i andre EU-lande og kan studere på samme vilkår som hjemlandets borgere. I den sammenhæng er Danmark attraktiv: Studiepladserne er gratis, og i modsætning til mange andre EU-lande har man som udlænding mulighed for at modtage uddannelsesstøtte i form af SU under uddannelsen, hvis man arbejder mindst 10-12 timer om ugen.

SU-udgifter til udlændinge er steget markant

I løbet af de seneste 10 år er SU-udgifterne til vestlige indvandrere da også mere end firedoblet, jf. Figur 2.² Stigningen i SU-udgifter skyldes dels, at en EU-dom i 2013 gjorde det lettere for EU-borgere at få adgang til dansk SU, dels at antallet EU-studerende i Danmark generelt har været kraftigt stigende i løbet af de seneste 20 år, jf. Figur 3.

Figur 2 SU-udgifter til vestlige indvandrere i Danmark



Anm.: Figuren viser de samlede udgifter til SU for alle vestlige indvandrere i Danmark. Før 2013 har vestlige indvandrere kun være berettiget til SU, hvis de har boet i Danmark i flere år. Fra 2013 bliver det muligt for EU-borgere at få SU, hvis de regnes som vandrende arbejdstagere, hvilket forudsætter 10-12 timers arbejde om ugen. Danmarks statistisk definerer vestlige lande som: alle 28 EU-lande samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

Kilde: www.statistikbanken.dk, tabel "INDKP109" og egne beregninger.

Debat om rimeligheden i adgang til dansk SU

Udviklingen har vakt bekymring blandt politikere, da der er risiko for, at udenlandske studerende tager til Danmark, optager en studieplads, modtager SU og vender tilbage til hjemlandet efter endte studier.³ Samtidig mener knap 40 pct. af danskerne, at det er urimeligt, at udlændinge kan få SU i DK, mens 32 pct. mener, at det er rimeligt.⁴ Som konsekvens af de stigende SU-udgifter har politikkerne forsøgt at bremse tilgangen af udenlandske studerende ved at reducere antallet af engelsksprogede uddannelsespladser og der er indkaldt til forhandlinger om yderligere stramninger.

Det er dog for ensidigt kun at fokusere på udgifterne til SU. En betydelig del af de europæiske studerende bliver nemlig boende og får arbejde i Danmark, efter de har færdiggjort deres uddan-

² Udgifter til EU/EØS-borgere udgør hovedparten af de samlede SU-udgifter til vestlige indvandrere, jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2016) og www.statistikbanken.dk, tabel "INDKP109".

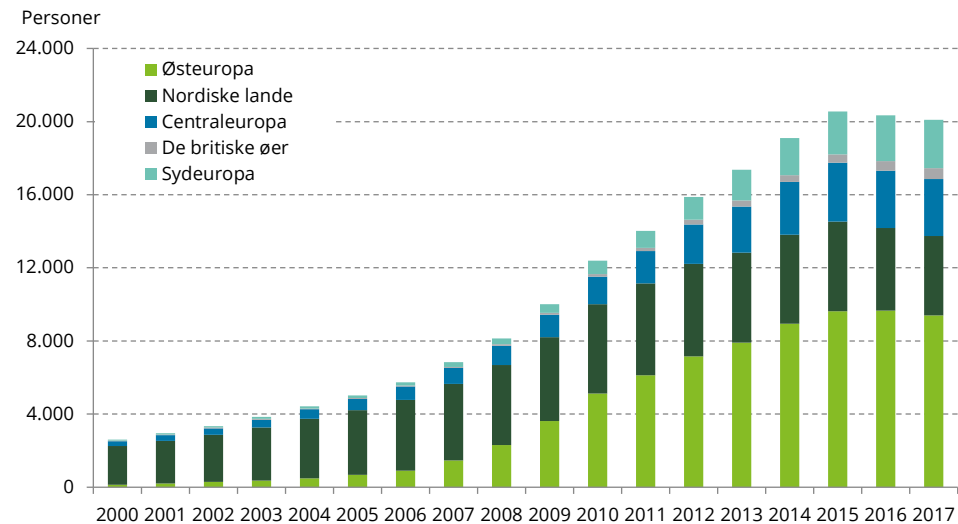
³ Se fx <https://www.dr.dk/nyheder/politik/su-udgifter-til-udlaendinge-stiger-men-regeringen-indregner-alligevel-besparelser-i> og <https://www.berlingske.dk/samfund/her-er-de-stigende-udgifter-saa-meget-faar-udlaendinge-i-su-saa-meget>.

⁴ Baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit på 2.175 voksne danskere, gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte.

SU-udgifter viser ikke det samlede billede

nelse. De bidrager dermed til det danske samfund gennem skattebetalinger. I det følgende undersøger vi europæiske studerendes gennemsnitlige nettobidrag til de offentlige finanser i Danmark over et livsforløb.⁵

Figur 3 Europæiske studerende i Danmark fordelt på oprindelsesområde, 2000-2017



Anm.: Antallet af studerende er opgjort d. 1. oktober det pågældende år. Studerende anses for at være flyttet til Danmark for at studere, hvis de maksimalt har boet i Danmark i et år, før de påbegynder uddannelse. Europæiske studerende omfatter her statsborgere fra EU/EØS-lande og Schweiz. Afgrænsningen af de geografiske områder er uddybet i Boks 3.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

2. Metode til opgørelse af EU-studerendes bidrag til de offentlige finanser

Vi opgør bidrag for hele perioden i DK

I beregningerne af nettobidraget til de offentlige finanser ser vi på studerende fra EU/EØS-lande og Schweiz, som påbegynder en videregående uddannelse i Danmark i perioden 2005-2017. Analysen omfatter kun studerende, som højst har boet i Danmark et år før de påbegynder den første videregående uddannelse.⁶ Vi kan således følge de studerende i maksimalt 12 år (1 år før uddannelse og op til 11 år under og efter uddannelse). I beregningerne indgår offentlige indtægter, herunder indkomstskat, moms og afgiftsbetalinger, og offentlige udgifter, herunder uddannelsesomkostninger og udgifter til SU.⁷ Selve bidragsberegningen er forklaret i Boks 1. Kilder og antagelser, der er brugt i opgørelsen af indtægts- og udgiftsposter, er beskrevet i bilaget.

Vi ser på bidraget på lang sigt

Beregningerne fokuserer på det lange sigt og vi ser derfor på gennemsnitlige omkostninger frem for marginalomkostninger og vi ser bort fra potentielle crowding-out-effekter for danske arbejdstagere. I beregningerne skal udenlandske studerende på lige fod med den øvrige befolkning bidrage til finansieringen af kollektive offentlige udgifter, herunder udgifter til uddannelse, forsvar, offentlig administration mv. Det svarer til, at indvandrere ved modtagelse af opholdstilladelse i Danmark erhverver de rettigheder og pligter, som påhviler den øvrige del af befolkningen.

⁵ Vi medtager kun studerende fra EU/EØS-lande og Schweiz da de har adgang til gratis uddannelse og SU i Danmark.

⁶ Populationen er nærmere beskrevet i bilaget, hvor opdelingen af lande er beskrevet i Boks 3.

⁷ I opgørelsen af SU-udgifter har vi korrigeret for, at de ikke har været samme adgang til SU i hele perioden. Vi har derfor brugt de udenlandske studerendes adfærd mht. SU i perioden 2016-2018, til at beregne SU-udgifter i resten af perioden ud fra studieaktivitet. Dette er nærmere beskrevet i bilaget.

Boks 1 Beregning af bidrag

Udenlandske studerendes bidrag til de offentlige finanser i et givent år efter uddannelsesstart afhænger af to elementer: 1) Hvor stor en andel af dem der har påbegyndt en uddannelse, der fortsat er i Danmark på et givent tidspunkt. 2) Hvor meget de studerende, der er i Danmark på et givent tidspunkt, bidrager til de offentlige finanser. I vores opgørelse følger vi i høj grad metoden anvendt i Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018).

Vi beregner det gennemsnitlige nettobidrag for studerende fordelt på geografiske områder, uddannelsesretning og niveau for hvert år fra 1 år før til 11 år efter studiestart.⁸ I opgørelsen inkluderes data for de tre nyeste årgange. Dvs. i år -1 (året før studiestart), år 0 (studiestartsåret) og år 1 (året efter studiestart), bruger vi data for studerende der startede på en videregående uddannelse i Danmark i perioden 2015-2017, da vi kan følge de studerende til og med 2018. I år 2 bruger vi data for studerende der startede i 2014-2016, i år 3 bruger vi data for studerende, der startede i 2013-2015 osv. Alle indtægter og udgifter er omregnet til PL-korrigerede 2021-priser og tilbagediskonteret til år 0 med en diskonteringsrente på 1,7 pct., svarende til den vækstkorrigerede diskonteringsrente.

Vi opgør andelen af studerende, der fortsat er i Danmark i 0-11 år efter studiestart, ved at udregne betingede udrejsesandsynligheder, dvs. sandsynligheden for at forlade Danmark et givent år, betinget på, at man fortsat er i Danmark året inden. Ligesom ved bidragsberegningerne beregnes de betingede sandsynligheder ud fra de nyeste årgange, hvor data er tilgængelig. Ved beregning af den betingede udrejsesandsynlighed fra år 0 til år 1 efter uddannelsesstart vil det således være studerende der startede i årene 2015-2017 der indgår, mens det i beregningen af den betingede udrejsesandsynlighed fra år 4 til år 5 efter uddannelsesstart vil være studerende fra årene 2011-2013. Andelen af studerende, der fortsat er i Danmark i år 5, er dermed givet som 1 fratrukket summen af betingede udrejsesandsynligheder for år 1 til 5.

Efter år 11 fremskriver vi de udenlandske studerendes nettobidrag over det resterende livsforløb. Denne fremskrivning er baseret på Finansministeriets aldersopdelte opgørelse af bidraget fra vestlige indvandrere i Danmark, jf. Finansministeriet (2018). De udenlandske studerende, der påbegynder en uddannelse i Danmark, er i gennemsnit 23 år når de starter uddannelsen og dermed 34 år i år 11 efter påbegyndelse. Vi skalerer nettobidraget opgjort af Finansministeriet, så det ved alderen 34 svarer til bidraget opgjort for vores population af udenlandske studerende. Set over et livsforløb, må man formode, at en del af de studerende, der fortsat bor i Danmark i år 11, vil forlade landet senere. For at korrigere for dette lægger vi til grund at 70 pct. af de studerende der fortsat er i Danmark i år 11, forlader Danmark frem mod år 50, og at andelen, der fortsat er i Danmark, falder lineært.^{9,10}

Udgifterne topper i år 1 efter studiestart ...

Udgifter forbundet med udenlandske studerende topper i år 1 efter studiestart. Det skyldes, at langt de fleste studerende er under uddannelse i hele år 1, hvilket resulterer i høje gennemsnitlige udgifter til uddannelse og SU. Efterhånden som de studerende færdiggør deres uddannelser falder disse udgifter. Omvendt stiger udgifter til øvrige overførsler i takt med at flere registreres som ledige, for sidenhen at falde, fordi flere rejser ud af Danmark. Øvrige offentlige udgifter til individuelt og kollektivt offentligt forbrug falder jævnt i takt med at flere og flere forlader Danmark.

... mens indtægterne stiger frem til år 4

De gennemsnitlige indtægter stiger gradvist frem mod år 4 efter uddannelsesstart, hvorefter de er stort set konstante over de resterende år. Det dækker over at indtægterne stiger for den del der bliver i Danmark, mens der kontinuerligt er studerende, som forlader Danmark. Frem til år fem efter uddannelsesstart overstiger de gennemsnitlige årlige udgifter de gennemsnitlige indtægter.

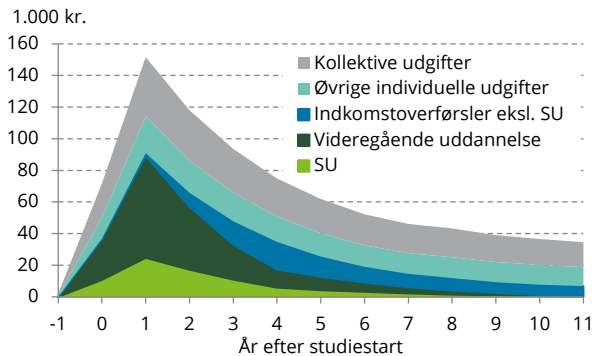
⁸ Året -1 efter studiestart refererer til året før studiestart, da vi tillader, at udenlandske studerende må bo i Danmark op til et år før de påbegynder en videregående uddannelse, hvorfor de også kan trække på og bidrage til de offentlige finanser inden studiestart. Det er dog et fåtal af de studerende, der bor i Danmark året inden studiestart.

⁹ Det er den andel Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018) regner med forlader Danmark fra år 11 til år 50 efter studiestart.

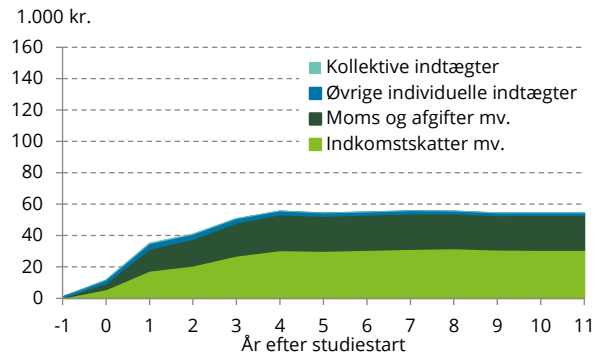
¹⁰ Som robusthedstjek har vi også beregnet bidraget, hvis vi antager et eksponentielt fald.

Figur 4 Gennemsnitlige udgifter og indtægter, år -1 til 11

Figur 4.a Udgifter



Figur 4.b Indtægter



Anm.: Figurerne viser de gennemsnitlige indtægter og udgifter forbundet med studerende fra andre EU-lande, der påbegynder en videregående uddannelse i Danmark. Beløbene er opgjort i 2021-priser.

Kilde: Danmarks Statistiks registre, Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018) og egne beregninger.

3. Bidrag over et livsforløb

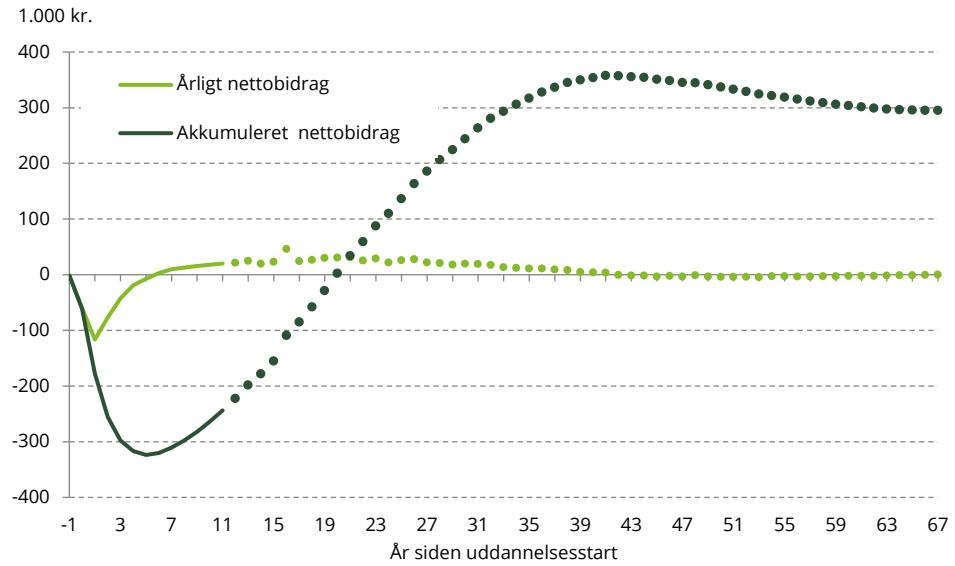
Bidrag efter år 11 bør også medregnes

En stor del af studerende bliver i Danmark i mere end 11 år. I det meste af den resterende tid i Danmark, må de europæiske studerende forventes at bidrage positivt til de offentlige finanser, da udgifter til uddannelse vil falde kraftigt og en større og større andel forventes at komme i beskæftigelse. Hvis man udelukkende fokuserer på de første 11 år, vil man derfor undervurdere udenlandske studerendes samlede bidrage til de offentlige finanser. Vi kombinerer bidragsberegninger fra år -1 til 11 med data fra Finansministeriet for at fremskrive bidraget over et livsforløb. Metoden er beskrevet i Boks 1.

Samlet bidrag på 300.000 kr. pr. EU-studerende i DK

Vores beregninger viser, at den gennemsnitlige EU-studerende, som påbegynder en uddannelse i Danmark, bidrager med knap 300.000 kr. til de offentlige kasser over et livsforløb, jf. Figur 5. Som nævnt falder det akkumulerede nettobidrag frem til år 5, hvorefter udenlandske studerende i gennemsnit bidrager positivt til de offentlige finanser, og nettobidraget begynder at stige. I år 20 efter uddannelsesstart balancerer indtægter og udgifter og det akkumulerede bidrag toppes i år 41 efter uddannelsesstart. I takt med at de studerende bliver ældre, falder arbejdsindkomsten og de offentlige udgifter til sundhed og pleje må forventes at stige, hvorfor det akkumulerede bidrag falder svagt fra år 41 og frem.

Figur 5 Gennemsnitligt nettobidrag for udenlandske studerende over et livsforløb



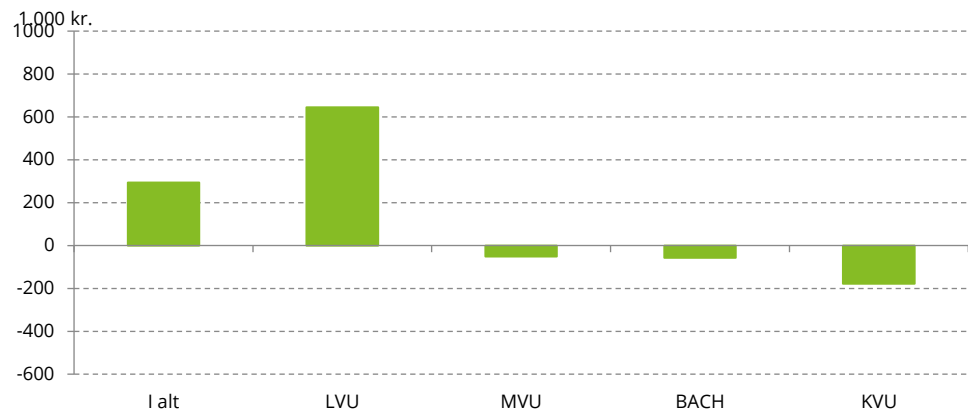
Anm.: Figuren viser nettobidraget til de offentlige finanser for studerende fra andre EU/EØS-lande og Schweiz. Kurverne indikerer, at bidraget hovedsageligt er baseret på studerendes faktiske adfærd, mens prikkerne indikerer, at bidraget hovedsageligt er baseret på data fra Finansministeriet, som vi har brugt til at fremskrive den faktiske udvikling.

Kilde: Danmarks Statistiks registre, Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018), Finansministeriet (2018) og egne beregninger.

Positivt bidrag fra kandidater - negativt fra øvrige

Vi har også opgjort det samlede bidrag, hvor vi har opdelt på geografi, uddannelsesretning og uddannelsesniveau. Studerende fra kandidatuddannelser bidrager markant mere end andre studerende. Set over et livsforløb, bidrager de i gennemsnit med 650.000 kr., jf. Figur 6. Til sammenligning bidrager studerende fra alle øvrige videregående uddannelser med et negativt nettobidrag. Professionsbachelorstuderende bidrager i gennemsnit med -50.000 kr., mens bachelorstuderende bidrager med -60.000 kr. og studerende fra korte videregående uddannelser bidrager med -180.000 kr.

Figur 6 Akkumuleret nettobidrag fordelt på uddannelsesniveauer



Anm.: Figureerne viser det gennemsnitlige nettobidrag for europæiske studerende for hele deres ophold i Danmark, opdelt på uddannelsesniveau. Beløbene er opgjort i 2021-priser.

Kilde: Danmarks Statistiks registre, Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018), Finansministeriet (2018) og egne beregninger. LVU angiver lange videregående uddannelser, MVU angiver mellemlange videregående uddannelser, BACH angiver bacheloruddannelser og KVU angiver korte videregående uddannelser.

Bidraget er størst for sydeuropæere, mindst for østeuropæere

Opdelt efter geografi er sydeuropæiske og britiske studerende dem, der i gennemsnit bidrager mest, jf. Figur 7.a. Der er dog relativt få briter, som studerer i Danmark, og beregningen er dermed forbundet med større usikkerhed end for de øvrige grupper. Bidraget er mindst, men stadig positivt for østeuropæiske og nordiske studerende, som er de områder, hvor hovedparten af de studerende kommer fra. For nordiske studerende skyldes det lavere bidrag særligt en større udrejsesandsynlighed, mens det for østeuropæiske studerende fra EU i højere grad skyldes lavere bidrag fra de studerende, som bliver i Danmark.

Bidraget er størst for naturvidenskabelige uddannelser

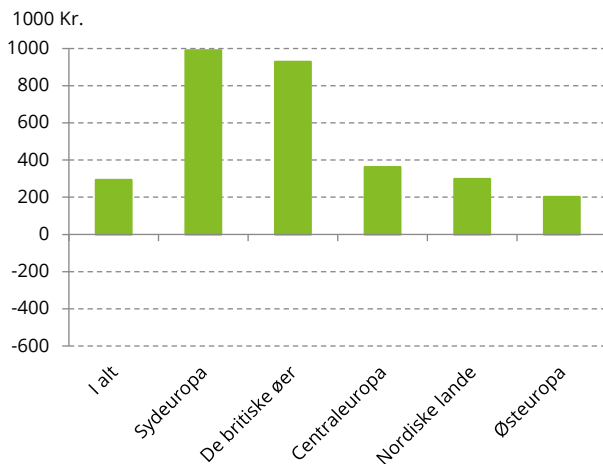
Ser man på bidraget på tværs af uddannelsesretninger, er det studerende fra naturvidenskabelige, samfundsvidenskabelige og tekniske uddannelser, som bidrager mest, mens studerende fra service- og landbrugsuddannelser samt kunstneriske uddannelser bidrager mindst, jf. Figur 7.b.¹¹ Igen skyldes forskelle mellem uddannelserne både variation i udrejsesandsynlighed og bidraget fra dem, som bliver i Danmark.

Kvalitativt samme konklusion som tidligere analyser

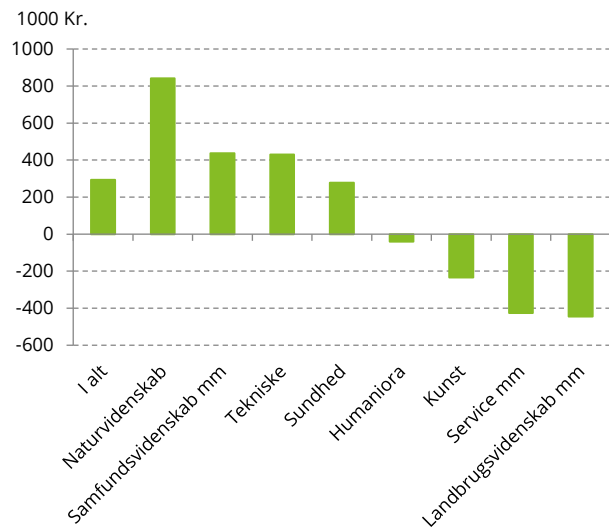
Resultaterne er overordnet set i overensstemmelse med en tidligere analyse fra Uddannelses- og Forskningsministeriet, som også finder, at studerende fra andre EU-lande bidrager positivt til de offentlige finanser.¹² Det beregnede bidrag er dog en anelse mindre til trods for, at vi bruger en lavere diskonteringsfaktor. Det skyldes bl.a., at vi i denne analyse bruger nyere data for studerendes SU-adfærd og uddannelsesomkostninger. Andre analyser fra fx DAMVAD Analytics og DREAM finder også positive bidrag fra internationale studerende, men disse analyser adskiller sig bl.a. ved kun at se på kandidatstuderende.¹³

Figur 7 Akkumuleret nettobidrag for studerende fra øvrige EU-lande over et livsforløb

Figur 7.a Akkumuleret nettobidrag fordelt på geografi



Figur 7.b Akkumuleret nettobidrag fordelt på uddannelsesretninger



Anm.: Figureerne viser det gennemsnitlige nettobidrag for europæiske studerende for hele deres ophold i Danmark, opdelt på hhv. geografi og uddannelsesretning. Beløbene er opgjort i 2021-priser. Afgrænsningen af de geografiske områder og af uddannelsesretningerne er udbybet i hhv. Boks 3 og Boks 4.

Kilde: Danmarks Statistiks registre, Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018), Finansministeriet (2018) og egne beregninger.

Et usikkert skøn, men bedste bud

Det er væsentligt at understrege, at beregningerne er forbundet med en betydelig usikkerhed. Hvis de studerendes tilbøjelighed til at blive i Danmark ændres, har det fx stor betydning for, hvor

¹¹ Serviceuddannelser omfatter primært erhvervsakademiuddannelser inden for turisme, samt forsvar og politi.

¹² Jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018).

¹³ Jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018).

meget de bidrager til de offentlige finanser. Vi har dog lavet flere robusthedstjek ift. udrejsesandsynlighed, bl.a. ved at bruge de faktiske udrejsesandsynligheder og ved at justere på den måde udrejsesandsynligheden beregnes efter år 11. Ingen af ændringerne påvirker hovedresultaterne kvalitativt.

4. Udenlandske studerendes øvrige bidrag

Udenlandske studerende kan øge den økonomiske vækst, ...

I vores beregninger ser vi alene på, hvordan udenlandske studerende fra EU påvirker de offentlige finanser i meget direkte forstand. Udenlandske studerende kan dog påvirke dansk økonomi på andre måder end det, som direkte kan måles i de offentlige finanser. Udenlandske studerende, der bliver i Danmark, er fx med til at øge udbuddet af højtuddannet arbejdskraft.¹⁴ En række studier har yderligere vist, at udenlandsk arbejdskraft øger innovationen og produktiviteten, fordi udlændinge medbringer ny viden, nye ideer og øger diversiteten på arbejdspladsen.¹⁵

... men kan fortrænge danske studerende på kort sigt

På kort sigt kan udenlandske studerende dog også fortrænge danske studerende fra studier, hvor der er et begrænset antal studiepladser. På lidt længere sigt kan antallet af studiepladser dog skaleres, så det er tilpasset antallet af udenlandske studerende. Endelig kan udenlandske studerende også påvirke arbejdsmarkedet for ufaglært arbejdskraft. De har fx et kraftigt incitament til at opnå 10-12 timers beskæftigelse om ugen, da de så kan modtage SU under deres uddannelse, hvilket kan lægge et nedadgående pres på lønnen på det ufaglærte arbejdsmarked i områder med en høj koncentration af internationale studerende.

5. Omlægning af SU er mere hensigtsmæssig end reduktion af uddannelsespladser

Forslag om færre engelsksprogede studiepladser ...

Vores analyse viser, at europæiske studerende overordnet set er en god forretning for de offentlige finanser. Alligevel er flere politikere bekymrede over de seneste års kraftige stigning i SU-udgifter til udenlandske studerende. EU-reglerne forhindrer, at politikerne kan skelne mellem danske studerende og studerende fra andre EU-lande, når det gælder adgang til SU og gratis uddannelse. I stedet har den tidligere VLAK-regering og Socialdemokratiet tidligere forsøgt at begrænse antallet af udenlandske studerende i Danmark ved at reducere antallet af engelsksprogede uddannelsespladser, og der har i slutningen af 2020 igen været politiske drøftelser om, hvordan man kan reducere SU-udgifterne til udenlandske studerende.¹⁶

... kan have utilsigtede negative konsekvenser

En reduktion i antallet af engelsksprogede uddannelser vil have flere modsatrettede effekter. Det vil sandsynligvis afholde nogle udenlandske studerende, som ellers ville rejse hurtigt hjem, fra at studere i Danmark i første omgang. Dog vil det sandsynligvis også føre til, at dem, som ellers ville blive i Danmark, for at arbejde og derigennem bidrage til de offentlige finanser, afholdes fra at komme til Danmark. Dermed vil staten ikke kun spare på SU-udgifterne, men også tabe et stort bidrag til de offentlige finanser fra de studerende, som ville blive og arbejde i Danmark efter endt uddannelse. Derudover kan forslaget have utilsigtede konsekvenser ved, at kvaliteten af de danske uddannelser vil falde, fordi det fx bliver sværere at rekruttere udenlandske forskere til de danske uddannelsesinstitutioner. Samtidig kan danske studerende få dårligere muligheder for en international karriere, og danske virksomheder kan få sværere ved at rekruttere personer, som har kompetencer til at begå sig internationalt.

Alternativ: omlægning af SU til lån på kandidatuddannelser ...

Hvis man alligevel vil forsøge at reducere SU-udgifterne til udenlandske studerende, kunne man i stedet omlægge SU'en på kandidatuddannelser til et lån. Lånet skal som udgangspunkt betales tilbage til den danske stat over en periode på fx syv år efter endt uddannelse, men eftergives ved

¹⁴ På kort sigt er det ikke oplagt, at udenlandske studerende er med til at øge arbejdsudbuddet af højtuddannet arbejdskraft, da de potentielt kan fortrænge danske studerende fra uddannelserne. På en stor del af de videregående uddannelser er der dog frit optag og dermed bør fortrængningen være begrænset.

¹⁵ Jf. fx Andersen og Dalgaard (2011) og Goldin (2018).

¹⁶ Se <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2020/regeringen-efter-ny-su-prognose-indgreb-nodvendigt-for-at-begraense-su-udgifter-til-eu-studerende>

... som eftergives ved efterfølgende beskæftigelse i DK

Arbejdsløse risikerer at blive ramt dobbelt

Omlægning af SU på øvrige uddannelser er ikke hensigtsmæssigt

Regneeksempel: Omlægning kan give 200 mio. kr. i besparelse

beskæftigelse i tilstrækkelig lang tid efter endt uddannelse.¹⁷ Forslaget ville både gælde danske og udenlandske studerende og eksempelvis fungere sådan, at 20 pct. af lånet eftergives for hvert år, hvor personen er i fuldtidsbeskæftigelse i Danmark efter endt uddannelse. Det betyder, at man efter fem år i beskæftigelse i Danmark slet ikke skal betale noget af lånet tilbage.¹⁸ Det vil give europæiske studerende et større incitament til at blive og tage et job i Danmark efter endt uddannelse og dermed bidrage til de offentlige finanser. De fleste danske studerende vil få gælden eftergivet, men omlægningen vil indebære en lille styrkelse af incitamentet til at vælge uddannelser med gode beskæftigelsesmuligheder.

Omlægningen vil have den konsekvens, at færdiguddannede, der har svært ved at finde arbejde, risikerer at blive ramt dobbelt, da de, udover at de ikke får lønindkomst, også skal betale SU tilbage. I forslaget er der dog ikke noget krav om beskæftigelse inden for et bestemt uddannelsesområde, og det bør derfor være muligt at opnå 5 års beskæftigelse inden for 7 år for langt størstedelen af de kandidatuddannede uanset konjunktursituationen.¹⁹

En omlægning af SU'en på de øvrige videregående uddannelser vil på samme måde give udenlandske studerende større incitament til at blive i Danmark. Det kan dog muligvis have u hensigtsmæssige fordelingsmæssige konsekvenser for danske studerende, da usikkerheden omkring gennemførelse på disse uddannelser er større og den forventede indkomst lavere, hvilket kan betyde, at nogle unge mennesker vil være mere tilbøjelige til helt at fravælge en uddannelse.²⁰ På de øvrige videregående uddannelser er det derfor mere oplagt at begrænse antallet af engelsksprogede uddannelsespladser. Man bør dog vurdere den enkelte uddannelse ud fra en helhedsbetragtning og ikke bare se på SU-udgifterne.

En omlægning af SU til lån på kandidatuddannelserne vil skønsmæssigt give en besparelse på godt 200 mio. kr. om året i fravær af adfærdændringer. Det har vi regnet på baggrund af, at ca. 30 pct. af de udenlandske studerende, der færdiggjorde en kandidatuddannelse i 2010 og 2011, var i beskæftigelse i Danmark i gennemsnit over de fem efterfølgende år. Beregningen er beskrevet i Boks 2.

Boks 2 Regneeksempel: Reform af SU på kandidatuddannelsen

Ud fra udenlandske studerendes historiske arbejdsmarkedshistorik efter afsluttet uddannelse kan vi beregne den umiddelbare besparelse ved omlægning af SU'en på kandidatuddannelser til lån med eftergivelse. Blandt studerende, der færdiggjorde en kandidatuddannelse i 2010 og 2011, var det i gennemsnit ca. 30 pct., som var i beskæftigelse i Danmark i de 5 efterfølgende år. Dermed er det kun 30 pct. af de samlede SU-udgifter der skal eftergives. I 2019 udgjorde kandidatstuderende 44 pct. af alle vestlige indvandrere på videregående uddannelser, mens de samlede SU-udgifter til vestlige indvandrere var 820 mio. kr.

I beregningen lægges det til grund, at 20 pct. af de vestlige indvandrere som modtager SU, ikke har bosat sig i Danmark med det formål at studere og derfor ikke forventes at forlade Danmark efter afsluttet uddannelse. Blandt de resterende vestlige indvandrere, som læser en videregående uddannelse i Danmark, er det ca. 30 pct. der kommer i beskæftigelse og dermed skal have SU-lånet eftergivet. Den resterende del antages at rejse hjem og vil derfor skulle tilbagebetale det fulde SU-beløb. Denne gruppe udgør i alt knap 25 pct. af alle vestlige indvandrere der læser på videregående uddannelser i Danmark og besparelsen svarer derfor til ca. 200 mio. kr.

$$SU_udgifter \cdot Andel_indrejst \cdot Andel_kandidatstuderende \cdot Andel_beskæftigede = 820 \cdot 0,8 \cdot 0,7 \cdot 0,44 \approx 200$$

¹⁷ Forslaget forudsætter, at omlægningen er i overensstemmelse med EU-reglerne.

¹⁸ Forslaget kan dog øge problemerne med at indkræve gæld fra udenlandske studerende, som forlader Danmark. Ift. i situationen med fri adgang til SU må man dog forvente, at det giver en besparelse.

¹⁹ Det at lade eftergivelsen af SU være betinget på beskæftigelse kan dog risikere at forværre match-kvaliteten mellem arbejdstagere og arbejdsgivere, da man i højere grad vil være villig til at tage job der, hvor man ikke bruger sine kompetence bedst af frygt for ikke at nå at optjene tilstrækkelig beskæftigelse.

²⁰ Jf. De Økonomiske Råd (2018).

6. Litteratur

Andersen, T. B., Dalgaard, C.J. (2011). "Flows of people, flows of ideas, and the inequality of nations". *Journal of Economic Growth*, vol. 16, s. 1-32.

Finansministeriet (2018). *Økonomisk Analyse: Indvandreres nettobidrag til de offentlige finanser i 2015*. Finansministeriet.

Goldin, I. (2018). *Migration and the Economy: Economic Realities, Social Impacts and Political Choices*. Oxford Martin School / Oxford University og CitiGroup.

Kulturministeriet (2016). *TAKSTKATALOG 2016 - og retningslinjer for jobcenter, kommuners og anden aktørers køb af uddannelse på Kulturministeriets videregående uddannelsesinstitutioner*. https://kum.dk/fileadmin/kum/2_Kulturomraader/Uddannelse_og_folkeoplysning/Uddannelse/Takstkatalog/Takstkatalog_2016.pdf Tilgået 25/03/2021.

Nordisk Ministerråd (2018). *Overenskomst mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om adgang til videregående uddannelse*. <https://www.norden.org/da/declaration/overenskomst-mellem-danmark-finland-island-norge-og-sverige-om-adgang-til-videregaende> Tilgået 16/3/2021.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2020a). *Takstkatalog for universitetsuddannelser*. https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/universiteter/okonomi/uddannelsestilskud/copy_of_TakstkatalogFL2020_04_09_2020.xlsx Tilgået 29/1/2021.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2020b). *Takstkatalog for uddannelser på erhvervsakademier og professionshøjskoler 2020 (Excel)*. <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/professionshojskoler/okonomi/tilskud/takstkatalog-fl2020-30-10-2020.xlsx> Tilgået 29/1/2021.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2019). *Takster for rekvireret aktivitet på de kunstneriske uddannelsesinstitutioner under UFM*. <https://ufm.dk/uddannelse/videregaende-uddannelse/instituti-onstilskud/betalingsloven/takster-for-ekvireret-aktivitet-pa-de-kunstneriske-uddannelsesinstitutioner-under-ufm> Tilgået 29/1/2021.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018). *Offentlige indtægter og udgifter ved internationale studerende*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2016). *Fire ud af ti udenlandske SU-modtagere fra EU/EØS forlader Danmark efter studierne*.

7. Bilag: Metode til beregning af nettobidrag

Population

Vi ser på studerende fra andre EU-lande

Nettobidraget fra EU-studerende er beregnet for studerende fra EU/EØS-lande og Schweiz, som påbegynder en videregående uddannelse i Danmark i perioden 2005-2017.²¹ Analysen omfatter kun studerende, som højst har boet i Danmark et år før de påbegynder den første videregående uddannelse. Studerende, som er bosat i Danmark, men har udenlandsk statsborgerskab frasorteres dermed, således at analysen alene omhandler de europæiske studerende, som vi vurderer, er indvandret med henblik på at uddanne sig.

Studerende grupperes efter geografi og uddannelse

Alle studerende er grupperet efter geografisk område, uddannelsesretning og uddannelsesniveau. Da de studerende har mulighed for at tage flere uddannelser under opholdet i Danmark, er de studerendes uddannelse kategoriseret efter den sidst fuldførte uddannelse, mens studiestarts-

²¹ Nationalitet er opgjort efter statsborgerskab.

året er kategoriseret efter først påbegyndte uddannelse. I bidragsberegningerne indgår dog indtægter og udgifter fra hele opholdet i Danmark. Studerende der ikke har fuldført en uddannelse i Danmark kategoriseres efter senest påbegyndte uddannelse.

Opgørelse af bidrag tager udgangspunkt i offentlig budgetsaldo	Opgørelse af indtægter og udgifter Opgørelsen af de studerendes indtægter og udgifter tager udgangspunkt i de poster fra den offentlige budgetsaldo, der anvendes i Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018). En del af posterne er beregnet på baggrund af registerdata, mens øvrige poster enten er fordelt med fordelingsnøgler eller direkte hentet fra Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018).
Beregning af udgifter til SU ud fra 2016-2018-data...	Udgifterne til SU er beregnet ud fra de faktiske udgifter til SU i perioden 2016-2018. For alle studerende, der er i gang med videregående uddannelse i denne periode, opgør vi udgifterne til SU og sammenholder det med studieaktivitet i løbet af året. Vi beregner de gennemsnitlige månedlige udgifter ud fra antallet af måneder i løbet af året en person har været indskrevet på en videregående uddannelse. ²² Hvis en person har været indskrevet på flere videregående uddannelser i løbet af året, fordeles SU-udgifterne proportionalt mellem uddannelserne. Herefter beregnes de gennemsnitlige månedlige udgifter til SU fordelt på uddannelsesretning, uddannelsesniveau og hvilken del af Europa den studerende kommer fra.
.. som korrigerer for ulige adgang til SU	Baseret på disse oplysninger tilkobler vi de beregnede SU-udgifter til data for studieaktivitet for alle år i perioden 2005-2017. Hvis en studerende i et givent år har været studieaktiv i 2 måneder, beregner vi SU-udgifterne, som de gennemsnitlige månedlige SU-udgifter, for en studerende med samme nationalitet, uddannelsesområde og -niveau ganget med 2. Hvis en elev har været aktiv på flere uddannelser i løbet af året, lægger vi SU-udgifterne sammen. Vi har valgt denne metode for at undgå, at vi undervurderer udgifterne til SU, fordi tidligere årgange havde dårligere adgang til SU. Alle indkomstoverførsler fra det offentlige ud over SU hentes direkte Danmarks Statistisk register.
Udgifter direkte relateret til uddannelse...	Vi antager, at udgifter der er direkte forbundet med uddannelse fx til aflønning af undervisere, vejledning, afholdelse af eksamener og drift af uddannelsesinstitutionerne er afspejlet i uddannelsesstakterne. Vi beregner de direkte udgifter til uddannelse ud fra ud fra uddannelsesstakterne fra 2017, jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2020a og 2020b). ²³ For alle uddannelser, hvor takterne er tilgængelige, beregner vi den årlige takst som summen af den årlige aktivitetssats og færdiggørelsessatsen delt med uddannelsens normerede længde. Vi kobler de uddannelsesspecifikke satser på studieforbånd i 2017 og beregner de gennemsnitlige årlige satser fordelt på uddannelsesretning og uddannelsesniveau.
... kobler med data for studieaktivitet	Uddannelsesudgifterne tilkobles ligeledes data for studieaktivitet i perioden 2005-2017 således, at de studerende tildeles en uddannelsesudgift afhængigt af nationalitet, uddannelsesområde- og niveau samt studieaktivitet. De studerende tildeles kun uddannelsesomkostninger for den andel af året hvor de har været studieaktive. For hver uddannelse sættes et loft over de samlede omkostninger svarende til omkostningerne forbundet med uddannelsen, hvis den gennemføres på normeret tid. I beregningerne tages der højde for, at 75 pct. af de studerende fra Norge, Sverige og Finland får dækket ca. 30.000 kr. af uddannelsesomkostningerne, jf. Nordisk Ministerråd (2018).
Øvrige udgifter hentes fra UFM	Alle øvrige offentlige udgifter baserer vi på skøn fra Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018). Det gælder fx individuelle udgifter til sundhedsvæsen og retsvæsen, samt kollektive udgifter til forsvar, politi og offentlig administration. I analysen fra Uddannelses- og Forskningsministeriet ses der på de gennemsnitlige omkostninger for alle udenlandske studerende. I indeværende analyse antager vi derfor, at alle studerende uafhængig studieretning og herkomst koster det samme i sundhedsudgifter og udgifter til retsvæsenet. Det skal bemærkes at udgifter forbundet med børn eller ægtefæller eller anden medrejsende familie ikke er medregnet i analysen.

²² Man kan maksimalt have månedlige uddannelsesudgifter svarende det gældende månedlige sats.

²³ Uddannelsesstakter for nogle få kunstneriske uddannelser er baseret på data fra Kulturministeriet (2016) og Uddannelses- og Forskningsministeriet (2019).

Vi opgør direkte skatteindtægter

På indtægtssiden kan vi finde alle skatter knyttet til personlig indkomst direkte i Danmarks Statistiks registre. Derudover fordeler vi indtægter fra selskabsskat i et givent år ud på alle personer med lønindkomst i året. Indkomstkatten er fordeles proportionelt med lønindkomsten. Indkomster fra skat på Nordsøolien og medielicens fordeles ligeligt ud på den voksne del af befolkningen. Denne metode undervurderer sandsynligvis skattebetalingerne under uddannelse for studerende fra de tidlige årgange, da det nuværende krav om 10-12 timers arbejde og SU forventes at give en højere skattepligtig indkomst.

Øvrige indtægter hentes fra UFM

Alle øvrige indtægter fra udenlandske studerende baseres på skøn fra Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018). Det gælder fx moms, produktion- og importskatter, ejendomsskatter og afgifter. Igen skal det bemærkes, at skønnet dermed er for alle udenlandske studerende i Danmark og vi dermed antager at disse indtægter er ens på tværs af studieretning og herkomst.

Korrektion for forskel i udrejsesandsynlighed

I de tilfælde, hvor vi bruger data fra Uddannelses- og Forskningsministeriets, korrigerer vi for, at andelen af studerende der fortsat er i Danmark i vores opgørelse, er forskellig andelen opgjort i opgørelsen fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Boks 3 Afgrænsning af EU-studerende

I analysen fokuserer vi på studerende fra EU/EØS-lande og Schweiz. Nationaliteten er opgjort på baggrund af statsborgerskab. De studerende opdeles efter hvilken del af Europa de kommer fra:

- **De nordiske lande:** Sverige, Norge, Finland og Island
- **De britiske øer:** Storbritannien og Irland
- **Centraleuropa:** Belgien, Frankrig, Holland, Liechtenstein, Luxembourg, Tyskland, Østrig og Schweiz
- **Sydeuropa:** Italien, Spanien, Portugal, Grækenland, Malta og Cypern
- **Østeuropa:** Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn

Boks 4 Inddeling af fagområder på uddannelsesretninger

Opdelingen af uddannelsesretninger og -niveauer tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks formater. I analysen sammenlægger vi dog nogle uddannelsesretninger, således at "Humaniora m.m." omfatter humanistiske uddannelser og "Undervisning og læring". "Landbrugsvidenskab m.m." omfatter "Jordbrug, skovbrug og fiskeri". "Service m.m." omfatter "Service", "Forsvar, politi og sikkerhed", samt "Transport". De resterende fagområder indgår som selvstændige uddannelsesretninger.